

# **HENRI QUEUILLE À ALGER OU LA RÉPUBLIQUE EN EXIL (AOÛT 1943-AOÛT 1944)**

PAR

**HERVÉ BASTIEN**

*diplômé d'études approfondies (Institut d'études politiques de Paris)  
maître ès lettres*

---

## **INTRODUCTION**

Dans l'histoire de la Résistance, l'épisode d'Alger est demeuré ignoré des historiens comme de la mémoire collective, davantage tournés vers Londres ou vers la résistance intérieure. De même, la participation au Comité français de la libération nationale (C.F.L.N.) d'Henri Queuille, inamovible ministre de l'entre-deux-guerres et président du Conseil de la IV<sup>e</sup> République, a peu retenu l'attention. Pourtant, la véritable rupture entre le pouvoir et les aspirations résistantes, datée généralement de l'après-libération, apparaît déjà en germe dans les enjeux de la vie politique à Alger en 1943-1944. D'autre part, la présence et l'action d'Henri Queuille aux côtés de de Gaulle permet de porter une étude critique hors du petit groupe de « gaullistes historiques » généralement retenu. Apparaissent alors les motivations et les craintes du notable radical qui, à cinquante-neuf ans et presque seul parmi les personnalités du régime précédent, osa franchir le Rubicon de la légalité pour apporter son concours à la France libre. Le « commissariat Queuille » ouvre ainsi d'intéressantes perspectives sur un milieu de politiques exilés, riche en intrigues mais aussi en crises de conscience, où mûrirent certains choix de l'après-guerre.

---

## **SOURCES**

Le noyau d'archives initial est évidemment constitué par le fonds Queuille déposé à Neuville-d'Ussel (Corrèze), dont le classement et l'inventariage constituèrent la propédeutique même de la présente thèse. Les dix-sept cartons con-

sacrés à Alger forment en effet le sous-ensemble le plus riche du fonds Queuille, qui renferme en outre un précieux *Journal* dont l'édition critique a été entreprise parallèlement à cette thèse. D'autres fonds privés ont été consultés, en particulier aux Archives nationales les fonds René Cassin et René Mayer (déposés dans la série AP), ainsi que les fonds Soustelle et d'Astier de la Vigerie (dans la sous-série 72 AJ). A côté de ces papiers d'hommes politiques (dont la richesse ne s'est jamais démentie), les fonds publics les plus intéressants furent aux Archives nationales la sous-série F<sup>60</sup> du secrétariat général du gouvernement (précieuse pour les questions économiques) et surtout le fonds Londres-Alger du Quai d'Orsay, dont l'intérêt dépasse largement la seule action diplomatique du C.F.L.N. A titre complémentaire ont enfin été consultées les archives de l'armée de terre à Vincennes (sous-série 8 P sur la liaison administrative) et les archives d'Outre-mer à Aix-en-Provence (séries G et X du Gouvernement général de l'Algérie).

Les recherches se sont d'autre part portées sur les ressources de la presse, peu exploitées jusqu'à présent : le *Journal officiel* publié régulièrement à Alger après juin 1943 ainsi que les quotidiens et hebdomadaires algériens (conservés à l'Institut d'histoire du temps présent à Paris et surtout à la bibliothèque des archives d'Outre-mer) ont fait l'objet d'un dépouillement systématique. En outre, l'ensemble des souvenirs et mémoires publiés après-guerre par les commissaires, militaires ou hauts fonctionnaires français et étrangers ont été scrupuleusement consultés, souvent avec succès. S'agissant d'une thèse d'histoire contemporaine, l'accent a donc été mis sur l'aspect iconographique, et les films conservés à la cinémathèque des armées à Ivry ont été d'autre part visionnés à cette occasion. Plusieurs entretiens avec des témoins de l'activité politique d'Henri Queuille ont enfin permis de conférer à l'ensemble une dimension plus vivante.

---

## PREMIÈRE PARTIE

### LA RÉPUBLIQUE EN EXIL

---

#### CHAPITRE PREMIER

##### RETOUR À LA VIE POLITIQUE

Parlementaire depuis 1914, spécialiste incontesté de l'agriculture et disciple fidèle d'Herriot au sein du parti radical, Henri Queuille, retiré en Corrèze depuis l'été 1940, gagna Londres en avril 1943. Outre de précieuses connaissances sur le ravitaillement, il apporta ainsi à la France libre, bien que venu à Londres à titre individuel, un indéniable gage de républicanisme. Passé à Alger le 12 août 1943, après la création du C.F.L.N. concrétisant l'union de Gaulle-Giraud, H. Queuille refusa la présidence d'une commission politique créée pour enquêter sur les événements tunisiens de novembre 1942, mais participa au

Groupe parlementaire de la France combattante qui s'était reconstitué à Alger en octobre 1943. Cette activité le conduisit tout naturellement, en tant que délégué radical, à l'Assemblée consultative provisoire installée le 3 novembre 1943.

Car l'établissement des pouvoirs à Alger marqua d'autre part la reprise d'une véritable vie de partis. Marc Rucart, René Cassin, Marcel Astier et Paul Anxionnaz animèrent ainsi une dynamique fédération radicale d'Alger, qui organisa les 10 et 11 juin 1944 un « congrès national » dans la pure tradition radicale : occasion d'exclure les brebis galeuses, mais aussi d'infléchir l'idéologie du parti dans un sens résolument libéral. Fidèle à son attitude réservée de l'entre-deux-guerres, H. Queuille se tint en marge de cette activité et repoussa les intrigues qui tendaient à l'ériger, face à de Gaulle, en recours de l'authentique républicanisme. Cependant, le parti radical apparut en puissance, y compris pour ses adversaires, une importante force politique dont les thèmes inspirèrent largement H. Queuille.

## CHAPITRE II

### LA PRATIQUE GOUVERNEMENTALE

Après les rumeurs sur son entrée à la Guerre en septembre 1943, H. Queuille devint commissaire d'État lors du remaniement du C.F.L.N. le 9 novembre. Son rôle officiel — coordonner l'activité entre les différentes administrations — s'exerça par la commission de débarquement (dont la présidence lui fut confiée à Londres dès mai 1943) et par un comité économique créé pour l'occasion. Le « commissariat Queuille », fondé sur la personnalité même de son titulaire, s'appuya sur un cabinet réduit à quelques personnes, dirigé par André Belcour. Mais autour de la « popote » (un appartement réquisitionné rue d'Isly), H. Queuille disposa aussi d'un dense réseau où se mêlèrent corréziens et fonctionnaires déjà connus avant-guerre, comme André Dulin (radical venu de la mutualité agricole et gaulliste actif, qui servit ainsi de « garant » au cabinet Queuille), ou nouveaux venus comme Edgar Faure. Par son âge comme par son passé politique, Henri Queuille apparut en quelque sorte comme la caution légaliste d'un organisme de fait : situation d'autant plus délicate que les critiques virulentes adressées à Londres contre les « ci-devant » parlementaires connurent à Alger quelques échos.

Au sein du C.F.L.N., H. Queuille entretenait en outre des rapports difficiles avec ses collègues S.F.I.O., André Le Troquer, Adrien Tixier et surtout André Philip. Au-delà des questions de personnes semble surtout avoir joué la vieille rivalité électorale entre socialistes et radicaux, accentuée par les ressentiments nés du Front populaire. En revanche, les communistes Fernand Grenier et surtout François Billoux, entrés au C.F.L.N. en avril 1944, cultivèrent de bonnes relations avec le commissaire d'État. Celui-ci put d'autre part compter sur l'aide de René Mayer et de Jean Monnet, avec lesquels il avait déjà collaboré et qui, plus novateurs sur le plan économique, partageaient du moins la même modération politique. René Massigli et Louis Jacquinot furent également sensibles à la prudence et au pragmatisme du commissaire d'État.

Le « mariage de raison » entre Henri Queuille et de Gaulle constitue évidemment un domaine à part : H. Queuille fut à la fois choqué et fasciné par l'homme et ses méthodes de gouvernement inhabituelles. Conscient que de Gaulle

ne correspondait guère à l'idéal républicain traditionnel, il reconnut en même temps que le président du C.F.L.N. était « nécessaire à la France » et lui maintint donc, malgré ses crises de conscience, une loyauté sans faille.

### CHAPITRE III

#### D'ALGER À PARIS

C'est précisément à Henri Queuille que de Gaulle confia l'intérim de la présidence du C.F.L.N. dès janvier-février 1944, au moment de la conférence de Brazzaville, puis d'une violente crise de paludisme qui l'écarta un moment des affaires. Or les absences du général se multiplièrent après juin 1944, lors de ses voyages en France et à l'étranger. H. Queuille assura donc la continuité de l'État, tout en atténuant les divergences internes du Comité devenu Gouvernement provisoire le 3 juin 1944, et sans répondre aux espoirs de ceux qui espéraient voir les radicaux ménager une transition avec Vichy.

Bien que de Gaulle ait demandé au Gouvernement de le rejoindre à Paris le plus rapidement possible, les commissaires sous la conduite d'H. Queuille ne purent s'embarquer que le 28 août, faute de transports disponibles, et parvinrent à Cherbourg le 1<sup>er</sup> septembre. Lors du remaniement du 9, H. Queuille, démissionnaire, quitta ses fonctions en même temps que six autres « hommes d'Alger », remplacés par des résistants « de l'intérieur » ; Jules Jeanneney assumait désormais la charge de ministre d'État. Plus encore qu'une marque de défiance vis-à-vis de de Gaulle, il faut sans doute voir dans ce départ, prévu de longue date, l'aboutissement naturel du « contrat » passé avec la France libre par un homme de surcroît épuisé par les événements.

---

## DEUXIÈME PARTIE

### LA COMMISSION DE DÉBARQUEMENT

---

#### CHAPITRE PREMIER

##### GENÈSE

La commission de débarquement fut créée en octobre 1942, à titre consultatif, pour étudier les mesures à prendre lors de la libération, mais elle se limita sous André Philip à mettre au point quelques textes généraux. H. Queuille, nommé à sa tête en mai 1943, imposa d'emblée un rythme de travail plus soutenu et certaines exigences de méthode. La commission étendit en outre ses travaux aux questions économiques (faute d'organe spécifique à Londres) et militaires.

## CHAPITRE II

## MUTATIONS

Après l'entrée d'Henri Queuille au C.F.L.N., la commission de débarquement, libérée de la tutelle du commissariat à l'Intérieur, conserva un rôle consultatif, tempéré cependant par l'activité politique et administrative de son président. L'ambiguïté même de ce statut ne fut pas sans provoquer quelques frictions internes, la commission ayant considérablement étendu le champ de ses activités tout en demeurant dans le cadre théorique du décret d'octobre 1942. En revanche, aucune interférence n'eut lieu avec les nouveaux organes civils et militaires créés à Alger. Seul le SMEA (Service militaire d'études administratives) sous Pierre Laroque mena à Londres ses travaux de façon indépendante et plus favorable aux conceptions alliées.

La commission devint en outre mieux structurée : chaque commissariat ou état-major y disposa d'un représentant qualifié, ce qui porta le nombre des membres à une vingtaine de personnes, qui pour la plupart n'avaient pas participé aux travaux de Londres. Au cours des quarante-deux séances tenues à Alger, les plus actifs furent, avec les commissariats militaires, les commissariats à la Production, à la Justice, et au Travail. De plus, soucieuse des réalités métropolitaines, la commission examina les thèses des mouvements résistants (mais en écarta souvent les propositions) et les mesures prises par Vichy en vue du débarquement.

## CHAPITRE III

## PÉRIODISATION

La commission de débarquement présente en réalité deux phases successives : entre août et décembre 1943 (alors que le C.F.L.N. se trouvait paralysé par la rivalité de Gaulle-Girard), elle mit au point, à un rythme soutenu, les principaux textes politiques de l'après-libération. Par la suite, les réunions se firent moins nombreuses mais rassemblèrent davantage de participants, et s'attachèrent surtout à la mise en place des cadres militaires. Pour le débarquement en Corse de septembre 1943, la commission proposa une liaison auprès des armées pour faciliter la remise en marche administrative et éviter les débordements politiques, mais l'entourage gaulliste ne tint pas compte de cet avis, peut-être pour accroître indirectement les difficultés de Girard. Le C.F.L.N. fut ainsi privé d'un utile précédent vis-à-vis des Alliés.

## CHAPITRE IV

## LES ALLIÉS

La reconnaissance limitée du C.F.L.N. par les trois Grands le 26 août 1943 n'impliquait pas que celui-ci dût être nécessairement le gouvernement de la France au moment de la libération. Les efforts des Français, à Londres puis

à Washington où partit Jean Monnet en octobre 1943, tendirent donc à éviter un gouvernement militaire allié de type *A.M.G.O.T. (Allied Military Government of the Occupied Territories)*. Mais les accords de débarquement ne furent signés que le 25 août 1944, sur la base du projet auquel la commission — qui n'eut aucun contact direct avec les alliés — avait apporté sa contribution en septembre 1943. Il est d'autre part possible que de Gaulle ait songé au début de 1944 à déléguer auprès d'Eisenhower Henri Queuille, qui avait reçu un bon accueil de la presse anglaise l'année précédente.

## CHAPITRE V

### OPTIONS POLITIQUES

Préférant conserver son poste algérien, Henri Queuille s'attacha à préparer un retour à la tradition républicaine, qui ménagerait la situation de fait héritée de Vichy et les contingences administratives. Sur le court terme politique, lors de l'examen du projet préparé par François de Menthon, il se déclara favorable à une Assemblée provisoire, élue au second degré (y compris par les femmes), qui ne pourrait cependant élaborer la nouvelle Constitution. Le but des radicaux restait de faire élire, dans le respect des lois de 1875, une nouvelle Chambre et un nouveau Sénat, qui procéderaient alors aux opérations de révision. Mais l'ordonnance du 21 avril 1944 retint la formule d'une Assemblée constituante, évoquée du reste par H. Queuille en dernier recours.

L'influence du commissaire d'Etat fut plus déterminante dans le rétablissement de la légalité républicaine. Alors que la commission proposait d'abolir les actes de Vichy (sauf validation expresse), son président lui fit admettre le principe inverse, pour éviter toute vacance administrative : valider en bloc la législation de Vichy, sauf abrogation expresse. H. Queuille, qui s'opposa à Adrien Tixier désireux de proclamer collaborateurs les patrons dans leur ensemble, participa également dans un esprit modéré et pragmatique à la rédaction des textes sur l'indignité des fonctionnaires membres des groupements antinationaux, à l'origine de l'ordonnance du 26 août 1944 instituant l'indignité nationale.

La commission s'attacha d'autre part à préciser les clauses économiques à insérer dans un éventuel armistice demandé par l'Allemagne après la reprise des combats.

## CHAPITRE VI

### LA LIBÉRATION AU QUOTIDIEN

La remise en route administrative nécessitait de même une conciliation entre présent et passé, aspirations idéologiques et contingences matérielles. Henri Queuille et René Mayer infléchirent ainsi à la fin de 1943 le texte présenté par Emmanuel d'Astier sur les commissaires de la République (qui succédaient aux préfets régionaux de Vichy), dans le sens d'un plus grand respect des traditions administratives et républicaines. Les conditions du maintien de l'état de siège furent également précisées, ainsi que les structures du ravitaillement, empruntées dans l'immédiat, comme les cartes d'alimentation, à l'organisation de Vichy.

## CHAPITRE VII

## CADRES MILITAIRES

L'ordonnance du 14 mars 1944, synthèse des travaux menés par la commission de débarquement sur le sujet depuis le printemps 1943, établit auprès des armées de débarquement (alliées ou françaises) et sur chaque théâtre d'opérations deux organes distincts. D'une part, une « liaison administrative » militarisée, présente sous une forme plus ou moins étoffée à chaque échelon, de la division jusque l'armée ; lui incombèrent la liaison entre militaires et autorités civiles françaises et, dans la zone de l'avant, la remise en marche des administrations. Cet organe suscita la critique des milieux de gauche, qui craignaient de voir la France ainsi livrée à une forte emprise militaire. D'autre part, une « Délégation administrative », formée de représentants de chaque commissariat, assistait le Délégué du C.F.L.N. dans l'exercice de ses fonctions pour la zone de l'intérieur, et disposait elle-même d'équipes techniques.

En 1944, la mise au point de cette mécanique accapara la majeure partie de l'activité de la commission, qui s'attacha au difficile recrutement des membres et à la rédaction d'instructions détaillées.

## CHAPITRE VIII

## FIN D'UNE COMMISSION

Après le débarquement de Normandie, la commission ne se réunit pratiquement plus, mais ses membres participèrent nombreux aux organes prévus pour le débarquement de Provence. De plus, ses instructions furent invoquées dans les conflits de compétences entre civils et militaires, et l'arbitrage d'H. Queuille volontiers sollicité.

---

TROISIÈME PARTIE

## ÉCONOMIE ET RAVITAILLEMENT

---

CHAPITRE PREMIER

## DES INSTITUTIONS ET DES HOMMES

L'ancien ministre du Ravitaillement de 1940, nommé à la tête du comité économique en novembre 1943, avait donc l'expérience de l'économie de guerre,



mais dans un cadre alors nettement libéral. A Alger, ce libéralisme apparaît cependant tempéré pour les mesures à court terme, comme le prouvent certaines convergences d'idées avec le plan Mendès France pour la libération. Cependant, H. Queuille demeurait attaché à la coopération traditionnelle (la Fédération de la mutualité et de la coopération agricoles — F.N.M.C.A. — qu'il présidait depuis 1936, tint à Alger son 28<sup>e</sup> congrès), et se refusait à envisager toute réforme économique de structure. La F.N.M.C.A. fut en particulier une adversaire déterminée de la Corporation paysanne, dont elle parvint à obtenir la suppression.

Le comité économique, trop informel, fut remplacé en mars 1944 à l'initiative d'Henri Queuille par un « conseil supérieur du ravitaillement » plus ambitieux, mais pratiquement mort-né. Car ce nouveau conseil s'était heurté à de puissants blocages internes : l'armée admettait mal qu'un civil pût s'immiscer dans l'intendance militaire, et les colonies, dont la production constituait la seule ressource immédiate du C.F.L.N., entendaient conserver une certaine indépendance. René Pleven, commissaire aux Colonies, ne facilita guère le fonctionnement de l'Office d'approvisionnement français censé préparer les stocks alimentaires pour la métropole, dont l'activité fut source de conflits avec Pierre Mendès France. H. Queuille de son côté s'offusqua de voir les gouverneurs des colonies traiter directement avec les alliés. L'opposition de méthode aboutit ainsi à une brouille personnelle entre les deux hommes, et l'O.A.F. ne put remplir le rôle qui lui avait été assigné.

## CHAPITRE II

### DIFFICULTÉS STRUCTURELLES

D'autres raisons expliquent l'échec du conseil du ravitaillement : le C.F.L.N. manquait cruellement de contenants et de frêt maritime. La conjonction de ces déficiences entraîna d'importantes pertes et empêcha toute organisation rationnelle ; elle laissait les Français à la merci de la bonne volonté alliée. D'autre part, il fallait aussi combler le déficit alimentaire inquiétant de l'Afrique du Nord, en proie à une forte croissance de la consommation, alors même que baissait la production : le « plan A » de produits coloniaux destinés à l'Algérie reçut la priorité sur le « plan B » réservé à la métropole. Ces difficultés furent en outre aggravées par l'inertie et l'incohérence administratives.

## CHAPITRE III

### CONDITIONS DE L'AIDE ALLIÉE IMMÉDIATE

L'apport allié s'avérait donc vital. L'aide immédiate américaine fut réglée par le *modus vivendi* du 25 septembre 1943, peu avantageux puisqu'il limitait le bénéfice du prêt-bail aux seules fournitures militaires, et prévoyait donc le paiement des livraisons civiles. L'aide anglaise fixée par l'accord du 8 février 1944 était plus généreuse, mais le Royaume-Uni qui devint débiteur du C.F.L.N. n'offrait que des disponibilités limitées, alors que s'aggravait le déficit en dollars des territoires français. De surcroît, les relations avec les alliés, malgré la



présence du *N.A.E.B. (North African Economic Board)* à Alger, furent malaisées, pour une bonne part du reste en raison de la méfiance française vis-à-vis des Anglo-Saxons.

## CHAPITRE IV

### GÉRER LA PÉNURIE

La situation du ravitaillement français demeurait au fond inextricable. Jean Monnet mit ainsi au point en janvier 1944 un plan alimentaire de six mois pour l'après-libération, s'appuyant à la fois sur les disponibilités coloniales et sur l'apport allié. Mais l'évaluation des ressources coloniales était d'autant plus difficile que le C.F.L.N. encouragea, pour résoudre le manque de stockage et de frêt, les achats alliés ou le troc sur des produits primitivement réservés à l'O.A.F. Les Alliés prélèverent ainsi une partie des produits qu'ils aidaient à conditionner ou à transporter. Les Américains sollicitèrent aussi du C.F.L.N., outre divers expédients tels que la cession d'or colonial ou la réquisition des avoirs français à l'étranger, de nouvelles ventes de produits français pour combler le déficit en dollars : celui-ci prit à l'aune des ressources limitées du Comité d'Alger l'importance de véritables dettes de guerre. Certaines ressources immédiates (arachides ou coton par exemple) furent donc troquées contre des promesses d'approvisionnement futur, ce qui renforça d'autant la dépendance française à l'égard des Alliés.

Les inconvénients du système apparurent à la fin de 1944, lorsque la France n'eut reçu qu'une infime partie du tonnage escompté. H. Queuille avait de son côté plaidé pour la constitution en Algérie de stocks au besoin communs avec les Alliés et réservés à la métropole. Mais faute de moyens à la hauteur d'une véritable politique d'ensemble, cette suggestion ne put être suivie et les Français durent se contenter de négociations atomisées.

---

## CONCLUSION

L'épisode algérien eut une importance considérable dans la carrière politique d'Henri Queuille : il explique en bonne part la mutation sous la IV<sup>e</sup> République du spécialiste de l'agriculture, au rôle politique jusqu'alors assez effacé, en véritable dirigeant national. La position charnière d'H. Queuille au sein du Comité d'Alger constitue en outre un champ privilégié pour l'étude détaillée de l'activité politique, diplomatique, militaire et économique du C.F.L.N. La position même du notable radical, pleine de doutes et d'angoisse malgré son refus de l'attentisme, n'est-elle pas emblématique de la situation de la majorité des Français, ceux qui ne furent ni résistants activistes ni vichystes patentés ? Au-delà apparaît la permanence d'un formalisme et d'une culture politique nés au début du siècle, et qui survécurent à la chute pourtant spectaculaire de la III<sup>e</sup> République. Ce fait suffit à expliquer l'échec des aspirations résistantes dans la France de l'après-libération, parfois attribué au cynisme de de Gaulle lui-même ; il constitue sans nul doute l'un des traits marquants de la vie politique française du XX<sup>e</sup> siècle.

## PIÈCES JUSTIFICATIVES

Biographie officielle d'Henri Queuille. — Articles de presse sur Henri Queuille. — Projet de décret sur le commissariat d'État. — Lettres d'Henri Queuille à de Gaulle et à André Philip. — Lettres de de Gaulle à Henri Queuille. — Rapports d'Henri Queuille sur la Constitution, sur l'armistice éventuel avec l'Allemagne et sur les problèmes de débarquement. — Lettre d'Henri Queuille à la mission économique britannique.

---

## ANNEXES

Vingt-huit illustrations liées à l'activité d'Henri Queuille et du C.F.L.N. (caricatures, photographies de cérémonies officielles, manchettes de presse...). — Treize graphiques. — Trois tableaux de statistiques économiques.

---